

Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit? Der Schlüssel liegt in Madrid

Lang, Kai-Olaf

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lang, K.-O. (2013). *Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit? Der Schlüssel liegt in Madrid*. (SWP-Aktuell, 50/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-358147>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit?

Der Schlüssel liegt in Madrid

Kai-Olaf Lang

Am 26. Juli 2013 ersuchte der katalanische Regierungschef Artur Mas Spaniens Ministerpräsident Mariano Rajoy formell darum, in Verhandlungen einzutreten, um die Voraussetzungen für eine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit Kataloniens zu schaffen. Das Ersuchen ist Teil eines Prozesses, in dem die katalanische Nation ein »Recht auf Entscheidung« ausüben soll. Dieser Prozess, den die Parteien des seit Dezember 2012 in Katalonien amtierenden Regierungsbündnisses vorantreiben, soll in einem Referendum kulminieren. Darin würden die Bürger Kataloniens entscheiden, ob aus der autonomen Region Spaniens ein neuer europäischer Staat wird. In Katalonien, wo souveränistisch-separatistische Tendenzen an Boden gewinnen, zeichnet sich eine deutliche Mehrheit für ein Referendum ab. Dagegen lehnen die zentralistischen Kräfte in Madrid, darunter die alleinregierende Volkspartei, eine Volksabstimmung bislang ab. Auch die Abgabe von Kompetenzen, die Katalonien eine weitergehende Autonomie zugestehen würde, oder eine umfassende Reform des Finanzausgleichs, die diesen Landesteil entlasten könnte, stieß in der Hauptstadt bisher auf Widerstand. Sollte sich die Zentrale weiterhin unnachgiebig zeigen und einen Dialog verweigern, wird sich im Zuge wachsenden katalanischen Unmuts die zwischen Madrid und Barcelona angespannte Lage unweigerlich zuspitzen.

In der Öffentlichkeit und im politischen Gefüge Kataloniens wurden in den letzten Jahren all jene Kräfte spürbar gestärkt, die mit der jetzigen Stellung der autonomen Region im spanischen Staatsverbund unzufrieden sind. Die Finanz- und Schuldenkrise, die auch den Nordosten Spaniens in Mitleidenschaft gezogen hat, ist dabei als Impulsgeber nicht zu unterschätzen. Es wäre jedoch eine Verkürzung der Tat-

sachen, die Krise als alleinigen Auslöser der neuen katalanistischen Woge anzusehen. Denn die nationalen Aufwallungen in Katalonien haben vielschichtige Ursachen.

Kompetenzgerangel und katalanistische Mobilisierung

Das gegenwärtige Niveau der Spannungen beruht nicht zuletzt auf den Auseinander-

setzungen um das modifizierte Autonomiestatut von 2006. Diese novellierte Quasi-Verfassung der Region ist nach schwierigem Hin und Her im August 2006 in Kraft getreten. Aus Sicht der entschlossenen katalanistischen Kräfte war das Ergebnis enttäuschend, da das spanische Parlament zahlreiche Forderungen verworfen hatte, Kompetenzen nach Katalonien zu verlagern. Obwohl sich katalanische Nationalisten (und spanische Zentralisten) gegen das neue Statut aussprachen, stimmte in einem Referendum in Katalonien eine große Mehrheit für den Text, bei allerdings geringer Wahlbeteiligung. Unmittelbar nach Inkrafttreten des Statuts brachten die konservative Volkspartei (PP) Spaniens sowie einige andere Regionen die neue Grundordnung Kataloniens vor das spanische Verfassungsgericht. Das Gericht verwarf in seinem Urteil vom Juni 2010 wesentliche Punkte des Autonomiestatuts, die etwa die Finanz- oder Sprachenpolitik betrafen. Damit waren für die Vertreter vieler national-katalanischer Strömungen die Möglichkeiten einer Kompetenzerweiterung im Rahmen des spanischen Autonomiemodells ausgeschöpft – und dies obwohl man auf die damals in Madrid regierenden Sozialisten gehofft hatte, die einer weiteren Flexibilisierung des Regionalismus relativ offen gegenüberstanden. Nach dem Sieg der traditionell zentralstaatlich ausgerichteten Volkspartei bei den spanischen Parlamentswahlen im November 2011 sah man sich in dieser Einschätzung bestätigt, zumal die PP die absolute Mehrheit erreichte und damit auch nicht auf regionalistische Parteien als Mehrheitsbeschaffer angewiesen war.

Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise wurde gleichzeitig die Nettozahlerposition Kataloniens im System des inner-spanischen Finanzausgleichs zu einem hochbrisanten Thema. Die von der Krise hart getroffene Region zahlt nach eigenen Angaben unter dem Strich etwa 8 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) in die innerspanische Umverteilung an andere Landesteile – im Unterschied etwa zum

ebenfalls wohlhabenden Baskenland, das ein anderes Finanzmodell hat und beispielsweise nicht in vergleichbarem Umfang Solidarzahlungen an andere Landesteile leisten muss. Ohne die nach dem jetzigen System zu entrichtenden Nettobeiträge wären, so etwa die Interpretation im katalanischen Parlament, die Konsolidierungszwänge in Katalonien deutlich geringer. Kataloniens Regionalregierung wollte daher eine Neuformulierung des Finanz- und Transfermodells (*pacte fiscal*) erreichen. Konkret möchte die Region aus dem gemeinsamen Regime zur Finanzausstattung der Autonomen Gemeinschaften aussteigen und eine bilaterale Abmachung mit dem Zentralstaat treffen. Die Gespräche hierüber scheiterten aber bei einem Spitzentreffen zwischen dem spanischen und dem katalanischen Regierungschef im September 2012. Ministerpräsident Rajoy lehnte den »Fiskalpakt« nicht zuletzt unter Verweis auf die spanische Verfassung ab.

Die unergiebigsten Reibereien und Verhandlungen um Kompetenzen und Geld haben in großen Teilen der katalanischen Gesellschaft das Gefühl aufkommen lassen, immer weniger Einfluss auf die eigenen Geschicke nehmen zu können. Besonders ausgeprägt ist diese Sicht, wenn es um Infrastrukturprojekte oder Regionalentwicklung geht, wo Fälle von (vermeintlicher) Diskriminierung etwa beim Bau schneller Bahnverbindungen fest im öffentlichen und privaten Diskurs verankert sind. In der Folge fanden katalanistische Ideen zunehmend auch in gesellschaftlichen Schichten und Teilen der politischen Landschaft Anklang, die diesen Postulaten lange zurückhaltend gegenübergestanden. Der Ruf nach Souveränität (*soberanismo*) und Unabhängigkeit (*independentismo*) bis hin zur offenen Forderung nach Staatswerdung und Loslösung hat in den letzten Jahren mit Macht Einzug in politische Debatte und Realität gehalten.

In Dutzenden Städten und Gemeinden wurden nach 2009 – rechtlich unwirksame – »Unabhängigkeitsreferenden« abgehalten, an denen knapp 900 000 Menschen teil-

nahmen. Am 10. Juli 2010 fand in Barcelona als unmittelbare Reaktion auf das Urteil des Verfassungsgerichts zum Autonomiestatut von 2010 eine Massendemonstration statt unter dem Motto »Wir sind eine Nation. Wir entscheiden«. Anlässlich des katalanischen Nationalfeiertags versammelten sich in den Straßen Barcelonas am 11. September 2012 zwischen 600 000 und 1,5 Millionen Menschen zu einem nunmehr schon independentistisch ausgerichteten Protestmarsch unter dem Leitspruch »Katalonien, neuer Staat in Europa«.

Unter dem Eindruck der Kundgebung und nachdem die Verhandlungen über ein revidiertes Finanzausgleichsabkommen mit der Regierung Rajoy gescheitert waren, setzte der katalanische Regierungschef Artur Mas vorgezogene Neuwahlen durch. Eine neue Regierung sollte auf diesem Wege das Mandat für die Abhaltung eines Referendums über die Unabhängigkeit Kataloniens erlangen. Noch Ende September hatte das katalanische Parlament eine Entschließung verabschiedet, in der eben diese Option angemahnt worden war.

Die Wahlen 2012 und der Weg zu einem Unabhängigkeitsreferendum

Bei den Parlamentswahlen im November 2012 erlitt die bislang regierende Gruppierung von Artur Mas, das zentristische Parteienbündnis Konvergenz und Union (CiU), herbe Verluste, blieb aber stärkste Kraft. Die souveränistisch-soziale Republikanische Linke Kataloniens (ERC) konnte hingegen erhebliche Zuwächse verbuchen. Insgesamt erhielten jene Parteien, die für die Organisation einer Volksabstimmung eingetreten waren, eine klare Mehrheit der Sitze.

CiU und ERC unterzeichneten anschließend ein Kooperationsabkommen, in dem die ERC einer von der CiU gestellten Minderheitsregierung parlamentarische Unterstützung zusicherte, um das »Recht auf Entscheidung« (dret a decidir) auszuüben: Die Bürger Kataloniens sollen in einem Referendum darüber entscheiden können, ob Katalonien als neuer Staat in Europa

situieren werden soll. Im Einzelnen vereinbarten beide Parteien unter anderem,

- ▶ zu Beginn der Legislaturperiode eine »Souveränitätserklärung des Volks von Katalonien« im katalanischen Parlament zu verabschieden,
- ▶ in Gespräche und Verhandlungen mit der spanischen Regierung über die Abhaltung eines Referendums einzutreten,
- ▶ einen »Konsultativrat für den nationalen Übergang« (CATN) einzuberufen, der bei der Vorbereitung und Durchführung des Referendums als Ratgeber und Koordinationsorgan die Partizipation breiterer Teile des politischen Spektrums und der Gesellschaft gewährleisten soll,
- ▶ bis Ende 2013 die formellen juristischen und institutionellen Voraussetzungen zu schaffen, um die legale Abhaltung einer Volksabstimmung im Laufe des folgenden Jahres zu ermöglichen.

Seit ihrer Amtsübernahme setzte die Regierungsequipe die meisten der anvisierten Maßnahmen in die Tat um. Parallel dazu intensivierten sich die gesellschaftlichen Aktivitäten. Ein markantes Merkmal der katalanischen Bewegung ist ihre Verankerung in der Zivilgesellschaft sowie in den Städten und Gemeinden. Große bürgergesellschaftliche Dachverbände fungieren als Klammern und Kooperationsforen mit hohem Mobilisierungspotential. Zu den wichtigsten Verbänden gehören die Katalanische Nationalversammlung (ANC) und die Vereinigung Òmnium Cultural. In der Franco-Ära gegründet, pflegt diese Vereinigung vor allem die katalanische Sprache und Kultur, bezieht jedoch immer stärker politisch Position. Die ANC organisierte den großen Protestmarsch vom 11. September 2012 und sammelt gegenwärtig Unterschriften für ein Unabhängigkeitsreferendum. ANC und Òmnium Cultural waren gemeinsam Veranstalter eines »Konzerts für die Freiheit«, zu dem im Juni 2013 rund 90 000 Personen in das Fußballstadion des FC Barcelona kamen. Am 11. September 2013 wird der ANC die Bildung einer Menschenkette durch ganz Katalonien organisieren. Auch wenn etliche dieser Vereini-

gungen Gelder aus dem katalanischen Haushalt beziehen mögen, ist unverkennbar, dass sie auf originärem bürgerchaftlichem Engagement basieren und eine beachtliche Resonanz finden. Mehr als eine bloße Pflichtübung regierungsloyaler Vereinigungen war daher auch der sogenannte »Nationale Pakt für das Recht auf Entscheidung« – an dem politische Parteien, wirtschaftliche Akteure und gesellschaftliche Organisationen beteiligt sind, um Einigkeit in Sachen »nationale Transition« zu demonstrieren. Der Pakt zeigte zudem, wer sich momentan auch nach außen sichtbar in die Selbstbestimmungsbewegung einreicht. Die katalanische Regierung mag derlei zivilgesellschaftliche Initiativen fördern, gesteuert werden sie nicht von ihr.

Politische Landschaft im Zeichen der nationalen Frage

Die zunehmende Relevanz der »katalanischen Frage« ist auch im Parteiengefüge erkennbar, das abgesehen von wirtschaftlichen und sozialen Fragen zunehmend vom Konflikt um die künftige staatsrechtliche Qualität Kataloniens geprägt wird (vgl. Schaubild). In den politischen Parteien ist insbesondere ein Erstarken linksnationaler Strömungen zu beobachten. Vor allem die Republikanische Linke (ERC) hat von der fortschreitenden Polarisierung profitiert und erzielt mittlerweile die höchsten Umfragewerte. Die ERC strebt eine »Katalanische Republik« als unabhängigen Staat in der EU an. Sollte sich Madrid gegen die Unabhängigkeitswünsche Kataloniens stellen, will die ERC ein unilaterales Vorgehen durchsetzen; den »Weg des Kosovo« schließt sie dabei nicht aus. Die Partei, die sich auch als »sozialdemokratisch« versteht, findet offenkundig in wachsendem Maße Anhänger bei den pro-katalanischen Teilen aus dem Reservoir der Sozialisten Kataloniens (PSC). Die radikale Linke, vor allem das Bündnis aus Grünen und Linkssozialisten (ICV-EUiA), fordert uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit und möchte »soziale Emanzipation und nationale Befreiung« miteinander ver-

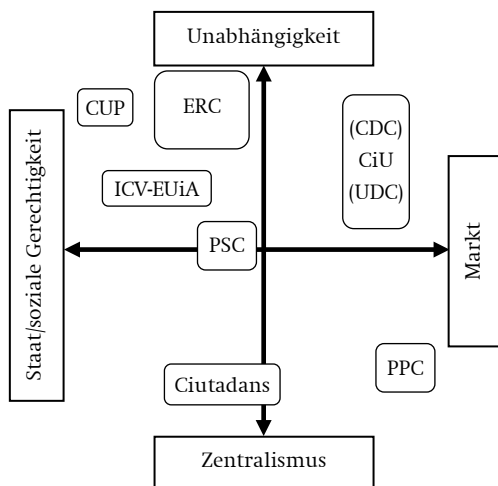
binden. Während die aus den Gemeinden kommende radikal-linke »Kandidatur der Volksunion« (CUP) »totale Unabhängigkeit« und den Bruch mit der bestehenden staatlichen Einbindung anvisiert, legt sich ICV-EUiA bisher nicht fest und akzeptiert sowohl bundesstaatliche Reformen als auch einen Weg in die Selbständigkeit.

Die größte Regierungsgruppierung, die bürgerliche CiU, hat sich nach den Konflikten um das Autonomiestatut von 2006 Schritt für Schritt von der Idee einer Maximalisierung der Autonomie verabschiedet. Schon zu den spanischen Parlamentswahlen von 2011 trat sie mit dem Ziel an, »eine neue katalanische politische Etappe in Madrid zu eröffnen«, die auf der Anerkennung Kataloniens als Nation und einem »bilateralen Verhältnis« zwischen Barcelona und Madrid basieren müsse. Regierungschef Mas und die liberale Komponente CDC des Zweiparteienbündnisses CiU sind seither zu treibenden Verfechtern des katalanischen »Rechts auf Selbstbestimmung« geworden – kaum gebremst vom kleineren christdemokratischen Partner UDC, dessen Parteichef Duran i Lleida in Sachen Unabhängigkeit vorsichtig agiert.

Kontrapunkte zu den souveränistischen Strömungen bilden die konservative Volkspartei (PPC) und die von Liberalen und Intellektuellen getragene »Partei der Staatsbürgerschaft« (kurz Ciutadans – Staatsbürger). Während sich Ciutadans dem Schutz des Bilingualismus und individueller Bürgerrechte (anstelle kollektiver Volksgruppenrechte) verschrieben haben, wurzelt die Haltung der PPC im traditionell zentralistischen Staatsverständnis der spanischen Konservativen. Die PPC, die das Streben nach Selbständigkeit ebenso ablehnt wie eine Föderalisierung Spaniens, plädiert – recht vage – für eine »differenzierte« oder modernisierte Autonomie und Veränderungen im Finanzausgleichssystem. Aus Sicht der PPC hat das spanische Verfassungsgericht Demokratie und Rechtsstaat verteidigt, indem es die Souveränitätserklärung des katalanischen Parlaments als rechtlich unwirksam beurteilt hat.

Zwischen den Lagern stehen die katalanischen Sozialisten (PSC). Sie sprechen sich für eine Umwandlung Spaniens in einen Bundesstaat aus und haben Anfang Juli 2013 mit den spanischen Sozialisten (PSOE) einen entsprechenden, allerdings mühsam erstrittenen Kompromiss erzielt (»Erklärung von Granada«). Die PSOE hat dabei Kernforderungen der PSC wie etwa die Möglichkeit eines Referendums (die PSC möchte ein Referendum, würde aber dazu aufrufen, mit Nein zu stimmen) oder die Definition Spaniens als eines multinationalen Staates zurückgewiesen. Die von der PSC-Führung favorisierte Suche nach einem dritten Weg zwischen Unabhängigkeit und Zentralismus ist keineswegs unumstritten und wird von dem »katalanistischen Sektor« in der Partei immer wieder kritisiert. Sowohl das Verhältnis zur PSOE als auch der innerparteiliche Zusammenhalt sind brüchig.

Schaubild: Programmatische Verortung der Parteien Kataloniens (eigene Darstellung)



Öffentliche Meinung

Die Konflikte um das Autonomiestatut und der wachsende Unmut großer Teile der katalanischen Gesellschaft haben nicht nur zu Massenmobilisierung und Protestkundgebungen geführt, auch die öffentliche Meinung hat sich spürbar geändert. Das Madrider Meinungsforschungsinstitut Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) stellte bei

einer um die Jahreswende durchgeführten Erhebung fest, dass 83 Prozent der Menschen in Katalonien unzufrieden mit der Politik der Regierung Rajoy gegenüber Katalonien sind. Der Anteil der Befürworter einer Volksabstimmung beläuft sich auf rund 70 Prozent, fast ebenso hoch ist der Anteil derer, die diese auch ohne Zustimmung der Zentralregierung abhalten würden. Jedoch wollen drei Viertel der Befragten keine einseitige Sezession gegen den Willen Madrids. Die Verfechter einer vollumfänglichen Unabhängigkeit scheinen – anders als früher – nun eine relative Mehrheit gegenüber jenen zu besitzen, die andere Optionen bevorzugen (Föderalisierung, verbesserte Autonomie, Status quo). Das Lager derer, die die Eigenstaatlichkeit für die beste Lösung halten, ist in den letzten drei Jahren massiv gewachsen und beziffert sich auf ein Drittel (so das CIS im Herbst 2012) bis knapp die Hälfte (laut einer Befragung des Centre d'Estudis d'Opinió [CEO] Ende Mai und Anfang Juni 2013, das der katalanischen Regierung zugeordnet ist). Das Verhältnis zwischen Anhängern der katalanischen Selbständigkeit und solchen aller anderen Varianten des Verbleibs im spanischen Staat ist jedoch ausgewogen, auch wenn nach Umfragen das Unabhängigkeitslager starken Zulauf erfahren hat. Das Ergebnis einer Volksabstimmung ist daher durchaus offen und wird eine Resultante vieler Faktoren sein, etwa wie die Frage im Referendum formuliert ist. Mehrere Umfragen haben ein deutliches Überwiegen positiver Voten für den Fall einer Ja-Nein-Abstimmung zur Unabhängigkeit ergeben. Der Schritt in die katalanische Unabhängigkeit ist demnach für wachsende Bevölkerungsteile vorstellbar bzw. kein Tabu mehr. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Frage der Selbstbestimmung für die katalanische Gesellschaft keine zentrale Bedeutung hat. Als vorrangig gelten die hohe Arbeitslosigkeit, die wirtschaftliche Krise und das Verhalten der politischen Verantwortlichen, die vielfach in Korruptionsskandale verwickelt sind.

Nächste Schritte und weitere Entwicklung

In seinem eingangs erwähnten Brief vom 26. Juli hat Artur Mas Ministerpräsident Rajoy offiziell darum gebeten, in Gespräche einzutreten. Damit sollen die rechtlichen Voraussetzungen für eine Volksabstimmung über die katalonische Unabhängigkeit geschaffen werden. Mas unterstrich dabei, dass Barcelona am Dialog und an einer mit Madrid ausgehandelten Lösung interessiert sei. Der katalanische Konsultativrat CATN, der im Vorfeld des Ersuchens einen umfangreichen Bericht erarbeitet hat, sieht fünf mögliche rechtliche Konstruktionen: ein reguläres, vom spanischen Abgeordnetenhaus gebilligtes Referendum; einen durch Verfassungsänderung etablierten neuen Referendumstyp; die Delegation der Referendumsentscheidung an die regionale Ebene; die Anwendung eines katalanischen Gesetzes aus dem Jahr 2010, das beratende regionale Volksabstimmungen erlaubt, oder ein neuer Rechtsrahmen für referendumsähnliche Abstimmungen über die Unabhängigkeit (sogenannte Konsultationen), mit dem sich eventuelle rechtliche Einschränkungen, die das Gesetz von 2010 betreffen, umgehen ließen.

Welcher dieser Wege beschritten wird, ist noch offen. Verfassungsänderungen dürften aber politisch kaum durchsetzbar sein. Sollte Madrid auf die Anfrage aus Barcelona ablehnend (oder gar nicht) reagieren, sind folgende »unverhandelte« Szenarien denkbar:

- ▶ Die katalanische Seite geht unilateral vor. Parlament und Regierung halten unter Berufung auf das Gesetz von 2010 oder eine neue regionale Norm eine Volksbefragung ab. Die Zentralregierung würde diesen Schritt als illegal ansehen, das Verfassungsgericht anrufen, die Abstimmung selbst aber vermutlich nicht gewaltsam vereiteln. Madrid könnte die katalanische Regierung zudem als Rechtsbrecherin politisch ächten und die Kooperation auf ein Minimum reduzieren.
- ▶ Nach einem negativen Bescheid aus Madrid würden in Katalonien Neuwahlen

mit plebiszitärem Charakter angesetzt, gegen die die Zentralregierung keinen rechtlichen Hebel hätte. Die national orientierten Kräfte in Katalonien könnten nun weitere Schritte auf eine demokratisch fundierte Richtungsentscheidung für ein Referendum – oder gar für die Unabhängigkeit – stützen.

Dass sich Madrid auf ein gesamtspanisches Referendum einließe, scheint eher unwahrscheinlich. Denn vermutlich käme zwar ein Negativvotum im ganzen Land zustande, in Katalonien böte sich aber die Möglichkeit einer legalen Abstimmung, bei der eine hohe Wahlbeteiligung zu erwarten wäre. Der politische Riss im Lande würde noch größer, da die pro-katalanischen Kräfte hohe Legitimität für sich beanspruchten und in deren Augen andere Landesteile als Gegner der katalanischen Selbständigkeit wahrgenommen würden.

Angesichts des politischen Drucks in Katalonien und der selbstgesetzten Ziele wird die Regierung Mas schwerlich von der Forderung abrücken können, ein Referendum abzuhalten. Für große Teile der katalanischen Öffentlichkeit käme dies einem Verzicht auf das Selbstbestimmungsrecht gleich, das als demokratisches Essential angesehen wird. Der Verlauf des Referendumsprozesses ist allerdings mit einigen offenen Fragen verbunden.

Offen ist etwa der Zeitpunkt. Laut Kooperationsvertrag zwischen CiU und ERC soll die Abstimmung im Jahr 2014 stattfinden. Als Termin böte sich der 11. September 2014 an, der Nationalfeiertag Kataloniens, an dem sich die Inkorporation in den spanischen Staat zum dreihundertsten Mal jähren wird. Im Gutachten des CATN wird der 11. September 2014 jedoch verworfen, da die Wahl dieses Datums dem Gebot der Neutralität entgegenstünde. Der Konsultativrat plädiert daher alternativ für einen Zeitpunkt zwischen Ende August (um genug Abstand zu den Europawahlen zu haben) und dem 18. September. An diesem Tag wird in Schottland ein Unabhängigkeitsreferendum abgehalten, dessen Ausgang die katalanische Abstimmung be-

einflussen könnte. Sollte dieses Zeitfenster von der katalanischen Führung bestätigt werden, würden sich die Ereignisse rasch verdichten, da bald rechtliche und bürokratisch-organisatorische Schritte einzuleiten wären. Der Kooperationsvertrag von CiU und ERC sieht allerdings vor, dass aus sozialökonomischen oder politischen Gründen auch ein Zeitpunkt nach 2014 in Betracht käme.

Wichtig für den Fortgang des Referendumsprozesses wird insbesondere das Verhalten der Madrider Regierung sein. Nach katalanischem Eindruck nahm sie bislang eine Verweigerungshaltung ein. Gemäßigte Politiker, etwa der Chef der UDC, Duran i Lleida, kritisierten Ministerpräsident Rajoy, der die Devise »mehr Staat, weniger Katalonien« verfolge und damit dem Lager der nach Unabhängigkeit Strebenden Zulauf beschere. Rajoy solle sich ein Beispiel am britischen Premierminister Cameron nehmen, der sich dem schottischen Referendumswunsch nicht verweigere, sondern konstruktiv damit umgehe. Der spanische Ministerpräsident habe es bislang versäumt, dem katalanischen Volk ein attraktives Angebot zu unterbreiten.

Die katalanische Regierung wird in den nächsten Monaten vor allem drei strategische Akzente setzen. Erstens wird sie konsequent das Recht auf Selbstbestimmung in den Vordergrund stellen, also das Recht auf Abhaltung eines Referendums, nicht den Wunsch nach Unabhängigkeit. Zweitens wird sie einen mit Madrid »paktierten«, legalen Weg anstreben und somit nach innen wie nach außen zu erkennen geben, dass sie eine einvernehmliche Lösung mit der Zentrale bevorzugt. Drittens wird sie versuchen, einen möglichst breiten katalanischen Konsens für ein Referendum herbeizuführen. Denn eine klare Mehrheit stellt ein wuchtiges politisches Signal dar, mit dem man etwaige rechtliche Barrieren aus Madrid überwinden will. Nicht von ungefähr hat der CATN betont, dass es jenseits der wünschenswerten »legalen« Wege auch »legitime« Möglichkeiten gebe, das Selbstbestimmungsrecht auszuüben. Insofern

sind Teile des Regierungslagers daran interessiert, gerade auch die Sozialisten einzubinden. Die Gespräche mit Madrid und deren Verlauf werden zeigen, ob im Falle einer harten Haltung der Zentrale tatsächlich eine große Mehrheit in Katalonien eine illegale, aber legitime Volksabstimmung durchsetzen möchte. Sozialisten, Linksgüne, aber auch die mitregierende UDC würden sich einer solchen Referendumsfront möglicherweise nicht um jeden Preis anschließen. Madrid könnte versucht sein, durch den Verweis auf ein verfassungsrechtlich begründetes Nein derlei Differenzen in Katalonien zu vertiefen, um die harten Selbstbestimmungsbefürworter als lediglich eine von vielen Gruppierungen der dortigen politischen Landschaft erscheinen zu lassen.

Die EU und die katalanische Frage

Obwohl die katalanische Frage primär eine innerspanische Angelegenheit ist, hat sie mannigfache europäische Dimensionen. Eine Eskalation des Konflikts zwischen Katalonien und dem Gesamtstaat könnte eine innere politische Krise zur Folge haben, die auf Wirtschaft, Haushaltskonsolidierung und Finanzsektor in Spanien durchschlagen würde. Mit einer Zuspitzung wäre insbesondere dann zu rechnen, wenn die katalanischen Forderungen gänzlich ins Leere liefen und sich die Zentralregierung darauf versteifen würde, eine Reform des territorialen oder finanziellen Systems strikt abzulehnen. Die EU bzw. die Mitgliedstaaten könnten im Zuge dessen an einen Punkt geraten, an dem zu überlegen wäre, ob eine ausgehandelte Separation nicht einem Zustand permanenter Instabilität vorzuziehen sei. Sollte Spanien einen staatsrechtlichen »point of no return« erreichen, an dem sich ein Ausstieg Kataloniens aus dem bisherigen Staatswesen abzeichnet, haben die EU und die Mitgliedstaaten einiges zu klären: Wer würde einen neuen Staat Katalonien völkerrechtlich anerkennen? Könnte es zu einer zweiten Kosovo-Konstellation kommen, einer Spaltung der

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

EU bei der Anerkennung? Da Katalonien als Sezessionsstaat zumeist nicht automatisch die Rechtsnachfolge Spaniens antreten würde: In welchen internationalen Organisationen wäre es Mitglied? Wie wäre mit einer Situation umzugehen, in der Katalonien der EU als neues Mitglied erst beitreten müsste, es aber den gemeinschaftlichen Besitzstand (wie bislang schon) vollständig umsetzt und die Bürger des Staates möglicherweise weiterhin die EU-Staatsbürgerschaft besäßen? Vermutlich würde Katalonien den Euro unilateral als Zahlungsmittel beibehalten, wäre aber finanziell fragil und könnte die Rettungsschirme der Eurozone nicht in Anspruch nehmen: Wie stünde das Land unter diesen Umständen geld- und finanzpolitisch da? Wie könnten Katalonien und die dort ansässigen Firmen (darunter 570 deutsche) ohne Fiktionen in den Binnenmarkt eingebunden werden? Katalonien erwirtschaftet ein Fünftel des jetzigen spanischen BIP und ein Viertel der Exporte: Welche Folgen hätte vor diesem Hintergrund ein Ausscheiden des Landes für die spanische Volkswirtschaft und den Staatshaushalt?

Die Katalonien-Problematik birgt Risiken, aber auch Chancen. Wird das spanische Autonomiemodell in Richtung eines neuen Gleichgewichts transformiert, könnte dies die Grundlage für einen neuen Regionalismus in der EU sein. Voraussetzung hierfür sind Reformbereitschaft der Madrider Zentrale und Realpolitik auf Seiten Kataloniens. Würden die Katalanen in einem Referendum gegen die Selbständigkeit votieren, würde (ähnlich wie im Falle Québecs) die staatsrechtliche Frage (wenn auch nicht die Reform der inneren Ordnung) in ganz Spanien für Jahre oder Jahrzehnte von der Agenda verschwinden. Sollte auch das für Herbst 2014 geplante schottische Unabhängigkeitsreferendum scheitern, wären Sezessionsbestrebungen in der EU lange Zeit politisch irrelevant.

Sollte hingegen der Prozess der Entfremdung zwischen Katalonien und Madrid fortschreiten und sich ein nachhaltiger souveränistischer Konsens in Katalonien heraus-

bilden, dürfte der Zusammenhalt Spaniens nur mit Mühe aufrechtzuerhalten sein. Die EU sollte zwar weiterhin am völkerrechtlich dominanten Prinzip der territorialen Integrität ihrer Mitgliedstaaten festhalten, muss aber auf den Fall eines nahenden Bruchs (ruptura) politisch wie institutionell vorbereitet sein. Träte dieser Fall ein, wäre zu prüfen, ob es Modelle gibt, die die Negativfolgen für alle Beteiligten abmildern könnten. Zu denken wäre etwa an ein inverses Zypern-Modell: Die ganze Insel ist Mitglied der EU, doch der Acquis wird nur in einem Teil des Gebiets angewendet; im Sezessionsfall wäre zunächst nur der verkleinerte Nachfolgestaat Mitglied der EU, europäisches Recht würde aber auf dem Gesamtterritorium gelten.

Ob es zu einem staatsrechtlichen Bruch zwischen Spanien und Katalonien kommt, hängt nicht zuletzt davon ab, inwieweit die gemäßigten Kräfte in Katalonien überzeugende Argumente gegen eine Loslösung ins Feld führen können. Mit solchen Argumenten würden sie versorgt, wenn die Zentrale Zugeständnisse in Fragen der Kompetenzordnung oder des Finanzausgleichs machen würde. Die föderalistischen Richtungen des gegenwärtigen Katalanismus, pragmatische Segmente in der Regierung und nicht zuletzt Teile der Wirtschaft (so etwa der Unternehmerverband Foment del Treball und vor allem große, vom spanischen Markt abhängige Firmen) erführen dann eine Aufwertung. Sollte Madrid eine solche Offerte unterbreiten und sich darüber mit Barcelona verständigen, würden viele der moderaten Wähler in Katalonien trotz aller Unzufriedenheit wohl gegen eine Sezession votieren. Denn dann wäre in einer Volksabstimmung nicht nur zwischen der heutigen Form der Autonomie und Selbständigkeit zu entscheiden, sondern zwischen einem Status-quo-Plus und der Eigenstaatlichkeit. Der Schlüssel zu einer konstruktiven Lösung der katalanischen Frage liegt in Madrid.